

Lausuntopyyntö pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen arviointimuistioista

Kaupunginhallitus 24.05.2021 § 9
676/09.05.01.01/2021

Valmistelija hallintojohtaja Toni Saranpää

Sisäministeriö pyytää lausuntoa pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen arviointimuistioista 31.5.2021 mennessä.

Pelastuslaki (379/2011) tuli voimaan 1.7.2011. Pelastuslakiin on sen antamisen jälkeen tehty useita muutoksia. Nämä muutokset ovat liittyneet mm. ympäristövahinkojen torjunnan johtovastuun siirtämisestä sisäministeriölle, tiedonsaantioikeuksiin, rekistereihin ja muutoksenhakuun. Lain muutoksista johtuvat säännösten kumoamiset ja toisaalta niiden lisäämiset ja siirtämiset sekä valmisteilla olevasta hyvinvointialueuudistuksesta johtuvat muutostarpeet edellyttävät pelastuslain sisällön ja rakenteen uudelleentarkastelua.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan pelastuslaki uudistetaan kokonaisvaltaisen selvityksen pohjalta. Sisäministeriö asetti 30.12.2019 pelastuslain uudistamisen esiselvitystä koskevan hankkeen toimikaudeksi 1.1.2020-31.12.2020. Hankkeen toimikautta pidennettiin 2.10.2020 siten, että se päättyi 31.3.2021. Hankkeen tavoitteena on kokonaisvaltaisesti selvittää ja arvioida näkemykset pelastustoimen lainsäädännön muutostarpeista erityisesti pelastustoimen kehittämishankkeen, maakunnallisen pelastustoimen perustamisen sekä aikaisemmin tehtyjen muutosten edellyttämän lain rakenteen tarkistamisen osalta. Hankkeen tavoitteena on tietoa ja näkemyksiä kokoamalla luoda edellytykset pelastustoimen lainsäädännön uudistamiseksi erikseen asetettavassa lainsäädäntöhankkeessa.

Hankkeen tehtävänä on tuottaa arvio voimassa olevan pelastuslain sisällön ja rakenteen nykytilasta ja toimivuudesta, pelastustoimen lainsäädännön kehittämistarpeista ja mahdollisista uusista sääntelytarpeista sekä tehdä muutostarpeita koskevat perustellut esitykset ja arviot esitysten vaikutuksista.

Nyt lausuntopyynnön kohteena olevan pelastuslain uudistamiseen tähtäävän esiselvityshankkeen lisäksi pelastustoimessa on vireillä pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti pelastustoimen järjestämisen siirtäminen kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Tätä koskevan hallituksen esityksen valmistelu on toteutettu osana sote-uudistusta yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp.) on annettu eduskunnan käsiteltäväksi 8.12.2020. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja

sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen (ns. SOTE-10 paketti) annetaan eduskunnan käsiteltäväksi 15.4.2021. Viimeksi mainitussa lainsäädäntöhankkeessa on kyse muun muassa hyvinvointialueuudistukseen liittyvistä välttämättömistä pelastuslain teknisistä muutoksista.

Pelastuslain muuttamistarpeiden esiselvityshankkeen tavoitteena on laatia hallitusohjelman mukainen kokonaisvaltainen selvitys pelastuslain uudistamiseksi. Valmistelu toteutettiin neljässä valmistelujaostossa, joiden puheenjohtajina toimivat pelastusneuvos Janne Koivukoski (pelastustoiminta -jaosto), varautumisjohtaja Jussi Korhonen (varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojelu -jaosto), neuvotteleva virkamies Kirsi Rajaniemi (onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta -jaosto) ja hallitusneuvos Ilpo Helismaa (lain rakenne ja yhteiset säännökset jaosto). Jaostojen valmistelua on yhteensovittanut lainsäädäntöjohtaja Mika Kätön johdolla jaostojen puheenjohtajista koostuva projektiryhmä. Hankkeelle on asetettu sidosryhmien edustajista koostuva seurantaryhmä. Seurantaryhmä koostui sisäministeriön pelastusosaston, pelastuslaitosten, Suomen Kuntaliiton, Pelastusopiston, aluehallintovirastojen sekä pelastusalan järjestöjen edustajista.

Lausuntopyynnön kohteena ovat pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen muistiot. Kunkin jaoston tehtävänä oli osaltaan arvioida sääntelyn nykytila ja toimivuus, soveltamiskäytännöt ja uudet sääntelytarpeet, laatia ehdotukset lainsäädännön uudistamiseksi ja mahdollisiksi muiksi toimenpiteiksi. Jaostojen ehdotusten tuli sisältää nykytilan arviointi, arviointi toteuttamisvaihtoehdoista, muutosehdotuksen tavoite, perusteltu ehdotus sisällöksi sekä arvio esitysten vaikutuksista. Jaostot ovat jaotelleet ehdotuksensa pelastuslain muutoksista kolmeen luokkaan: 1. kiireelliset ja välttämättömät muutos- ja uudistamistarpeet, 2. selkeät muutos- ja uudistamistarpeet, jotka eivät ole tässä vaiheessa välttämättömiä sekä 3. muutos- ja uudistamistarpeet, jotka edellyttävät laajempaa jatkotyötä.

Esittelijä Kaupunginjohtaja Maria Sorvisto

Päätösehdotus Kaupunginhallitus antaa asiasta liitteenä olevan lausunnon.

Päätös Hyväksyttiin.

Liitteet

Liite[1]

Ylivieskan kaupungin lausunto pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen arviointimuistioista

Otteen oikeaksi todistaa 26.05.2021

Toni Saranpää
pöytäkirjanpitäjä

Ylivieskan kaupunki

Ote pöytäkirjasta

Kaupunginhallitus

§ 9

24.05.2021

Muutoksenhakuohje koskee pykälää: § 9

Muutoksenhakukielto

Päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa kuntalain 136 §:n mukaan hakea muutosta.

Ylivieskan kaupungin lausunto pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen arviointimuistioista

Kansalaisten palvelujen yhdenmukaisuus ja yhdenvertaisuus on puhuttanut viime vuosina ollen myös yhtenä perusteena valmisteilla olevaan hyvinvointialueuudistukseen. Pelastuslaitosten toimesta, jossa työssä mm. Jokilaaksojen pelastuslaitos on ollut vahvasti mukana, on yhteisillä valmisteluilla sekä linjauksilla kyetty edistämään väestön yhdenvertaisuutta palvelutuotannon suunnittelun perusteena huomioiden kuitenkin alueelliset ja paikalliset palvelutarpeet.

Pelastuslain päivityksen tulee edelleen tukea pelastustoimen palvelujen yhdenvertaista saatavuutta kuitenkin niin, että palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa lähtökohtana ovat alueelliset ja paikalliset riskit ja uhat sekä palvelutarpeet. On myös huomioitava, että laajempi yhteiskunnallinen kehitys haastaa pelastustoimen palvelutuotantoa ja sen suorituskykyä tulevaisuudessa entistäkin voimakkaammin. Lainsäädännön valmistelussa on kyettävä huomioimaan, että Suomessa on hyvin erilaisista lähtökohdista toimivia alueita ja kuntia, mikä edellyttää alueellisten ja myös kuntakohtaisten erityistarpeiden huomioimista sekä palvelujen mitoituksessa, palvelutasopäätöksissä unohtamatta pelastustoimen resursointia ja rahoitusta. Tällöin pelastustoimen kansallista suorituskykyä voidaan kehittää ja resursoida tasapainoisesti ja oikeassa suhteessa tosiasialliseen, alueelliseen palvelutarpeeseen nähden.

Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta

Ympäristöministeriössä on valmistelussa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Uudistuksessa on tavoitteena muun muassa kehittää rakentamista koskevaa ohjausjärjestelmää kuten rakentamisen vastuukysymyksiä, rakennusvalvonnan järjestämistä ja rakentamisen lupajärjestelmää. Kuten muistiossa todetaan, on rakentamisen sääntely varsin yksityiskohtaista. Pelastustoimen yleisluontoisemman lainsäädännön ja erilaisen lain toteutuksen perinteen yhteensovittaminen on tähän asti kiinteässä kuntayhteydessä ollut helpompaa kuin mahdollisen hallintouudistuksen jälkeen tulee olemaan. Tarvitaan erityistä herkkyyttä, kun määritetään hyvinvointialueen pelastusviranomaisten yhdyspintaa rakennusvalvontaan ja muuhun kunnalliseen yhdyspintaan erityisesti roolien määrittelyn osalta. Voi olla, että erityisesti toimiva työnjako ja selkeä suhde rakennusvalvontaan ja rakennusvalvonnan vastuisin edellyttää rakentamiseen liittyvän yhdyspinnan rakentamista aiempaa tarkkarajaisemmin myös pelastuslaissa. Tämä tarkastelu edellyttää tiivistä ja avointa yhteistyötä kahden keskeisen ministeriön, hyvinvointialueiden sekä kuntia edustavien tahojen välillä.

Hyvinvointialueiden pelastusviranomaisten alueensa rakentamisen ohjaukseen annettavien palveluiden kustannukset on pidettävä jatkossakin maksuttomina suhteessa alueensa kuntiin, mikä on huomioitava pelastuslaitosten kokonaisbudjetissa.

Pelastustoiminta

Tietävästi vesihuoltolaissa ei enää edellytetä vesihuollon kehittämissuunnitelman laadintaa. Tämän vuoksi pelastuslaitoksien tulisi pyrkiä alueensa kuntien ja vesihuollon toimijoiden kanssa yhteiseen vesihuollon suunnitteluun, jossa huomioidaan sammutusveden saanti

vesijohtoverkostoista. Yhteistyörakenteet ja riittävän tarkasti säädetyt vastuusuhteet kuntien, vesihuollon toimijoiden ja hyvinvointialueen pelastustoimen kesken rahoituksen vastuujako huomioiden, tulevat erityisen tärkeäksi pelastustoimen hallinnollisen muutoksen seurauksena.

Jokilaaksojen alueella on ilmennyt ongelmia päätoimisen, pelastusalan ammattitutkinnon omaavan henkilökunnan saatavuudessa. Syyt siihen ovat hyvinkin moninaisia, mutta keskeistä on riittävä pelastusalan ammattilaisia tuottava koulutuskapasiteetti, josta valtion on vastuutoimijana huolehdittava. Esitämme harkittavaksi, että pelastusalan ammattikoulutusta voisi nykyistä laajemmin toteuttaa alueellisesti, verkostomaisesti hyödyntäen entistä yleisempää monimuoto-opetusta ja monipaikkaista koulutustarjontaa. Monipaikkaisen pelastusalan ammattikoulutuksen palveluntuottajana Pelastusopiston ohjauksessa voisivat olla mukana mm. alueelliset ja paikalliset oppilaitokset sekä ammattikorkeakoulut.

Varautuminen ja väestönsuojelu

Pelastuslaitoksilla on merkittävä rooli alueellisesti ja paikallisesti lähes kaikissa nyt tunnistettavissa olevissa turvallisuustilanteissa. Pelastuslain on jatkossakin mahdollistettava ja varmistettava hyvinvointialueen pelastusviranomaisten aktiivinen tuki alueensa kuntien ja kuntayhtymien varautumiseen ja valmiussuunnitteluun. Tukemistehtävä voisi laajentua entistä enemmän myös muiden häiriötilanteiden hallintaan ja tukea voitaisiin antaa myös muille julkisen hallinnon toimijoille. Laajalla mandaatilla mahdollistettaisiin pelastuslaitosten ja kuntien välisen yhteistyön jatkuminen, mikä parantaa paitsi kuntien ja niiden asukkaiden sekä alueen yritysten, mutta myös koko yhteiskunnan kriisivalmiutta.

Yhteiskunnallinen kehitys haastaa laajasti paikallista ja alueellista julkista palvelutuotantoa ja sen resursseja. Pelastuslain uudistuksessa on syytä arvioida pelastusviranomaisten roolin ja virka-avun sekä toimivallan laajentamista siten, että sen avulla voidaan tarvittaessa joustavasti säädösten estämättä tukea paikallisia tai alueellisia viranomaisia joskus hyvinkin paikallisissa häiriötilanteissa. Lisäksi hallitusti suunniteltu laajennus pelastuslaitosten tulevassa tehtäväkentässä varmistaisi, että pelastustoimen järjestelmä huomioi myös vaikutuksiltaan perinteisiä pelastustoimen vastuulla olevia onnettomuuksia vastaavat muut uhat ja yhteiskuntaan paikallisesti tai alueellisesti haitallisesti vaikuttavat tilanteet. Vastaavasti myös soveltamisalan laajentaminen sekä toimivaltuuksien hallittu laajentaminen ovat perusteltua toimenpiteitä.

Pelastuslain uudistuksessa on huolehdittava, että jatkossakin hyvinvointialueen pelastusviranomaisilla on velvoite tuottaa ja yhteen sovittaa tilannetietoa alueensa kunnille. Jokilaaksojen alueella on pelastuslaitoksemme aloitteesta perustettu 2020 vuoden alussa kuntavetoinen Jokilaaksojen valmius- ja turvallisuusfoorumi. Foorumin merkitys tilannekuvan ylläpitämisessä, kuntien välisen tiedonvaihdon kanavana ja varautumisen sekä valmiussuunnittelun kehittämisessä korostui erityisesti Covid-19 pandemian aiheuttamassa tilanteessa. Toimialakohtaisen tilannekuvan tuottamisen ja jakamisen lisäksi pelastustoimelle voidaan rakentaa toimialaa laajempi, alueensa kuntia ja kuntayhtymiä sekä sitä kautta alueensa asukkaita sekä yrityksiä palveleva rooli keskeisenä turvallisuustiedon solmukohtana.

Väestönsuojarakentamisen helpotusten myöntäminen

Esitämme perusteellisesti selvitettäväksi, onko pykälässä esitetty menettelytapa osoittautunut käytännössä toimivaksi. Suojien rakentaminen herättää rakentajissa erinäisiä tunteita ja usein suojan rakentamiseen haetaan puhtaasti taloudellisista syistä helpotusta. Aikojen saatossa helpotusten myöntäjänä on ollut aluehallintovirasto (lääninhallitus), ministeriö, pelastuslaitos ja rakennusvalvonta. Valtakunnallisesti helpotukset eivät ole olleet vertailukelpoisia ja tämä aiheuttaa osaltaan alueellista sekä paikallista eriarvoisuutta. Viimeisessä muutoksessa rakennusvalvonta sai lisää valtaa helpotusten myöntämiseen, mutta asianosaista pelastuslaitosta pitää kuulla ennen helpotuksen myöntämistä. Tämä todennäköisesti aiheuttaa entisestään paikallista ja alueellista kirjavuutta rakentamisvelvoitteisiin ja helpotusten käsittelyyn. Tasapuolisen ja yhdenmukaisen kohtelun takaamiseksi helpotukset tulisi käsitellä esimerkiksi yhdessä aluehallintovirastossa.